Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/2191

22. 04. 88

Sachgebiet 7

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch das Europäische Parlament — Drucksache 11/939 —

Entschließung zur wirtschaftlichen Bedeutung der Antarktis und des Südpolarmeeres

A. Problem

Inhalt des Verhandlungsauftrags der Delegation der Bundesregierung bei der Verhandlungsrunde vom 2. Mai bis 2. Juni 1988 in Wellington (Neuseeland).

B. Lösung

Entschließung mit den Zielen,

- die Verhandlungspartner für ein marktwirtschaftlich angelegtes Regime zu gewinnen,
- der Bundesrepublik Deutschland eine gleichberechtigte Teilnahme an den Institutionen und Entscheidungsprozessen zu gewähren,
- in den Regimeentwurf Verpflichtungen über einen wirksamen Schutz der antarktischen Umwelt aufzunehmen.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Kenntnisnahme der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. September 1987.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Antarktis ist ein noch weitgehend unbekannter Kontinent, über dessen wirtschaftliche Ressourcen bisher nur Anhaltspunkte bekannt sind. Wird dennoch schon jetzt über die Nutzung der mineralischen Ressourcen der Antarktis verhandelt, ist dabei besonders darauf zu achten, daß ein wirksamer Schutz der leicht verletzlichen antarktischen Umwelt gewährleistet wird.

Die bisherige Entwicklung der Verhandlungen um ein Regime über die mineralischen Ressourcen der Antarktis wird vom Deutschen Bundestag insbesondere deshalb mit Sorge verfolgt, weil die Gefahr besteht, daß im Rahmen der zu schaffenden Regelungen über die Erschließung mineralischer Vorkommen planwirtschaftliche/dirigistische Grundprinzipien verankert werden. Es wäre verhängnisvoll, wenn diesem zu schaffenden Regime über die mineralischen Ressourcen der Antarktis ein ähnliches Schicksal beschieden wäre wie der Seerechtskonferenz. Mittlerweile ist festgestellt worden, daß einige bedeutende westliche Industrienationen die Seerechtskonvention nicht gezeichnet haben. Deshalb bedarf die Antarktis einer erhöhten parlamentarischen Aufmerksamkeit. Fehler, die während der Verhandlungen der Seerechtskonvention begangen wurden, dürfen nicht wiederholt werden.

Unser Ziel muß es vorrangig sein, die Verhandlungspartner für ein marktwirtschaftlich angelegtes Regime zu gewinnen; planwirtschaftliche Dirigismen müssen ausgeschlossen bleiben.

Die Bundesregierung sollte in ihrem Bemühen um eine gleichberechtigte Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an den Institutionen und Entscheidungsprozessen des zu schaffenden Regimes nicht nachlassen.

Im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Industrie begrüßt der Deutsche Bundestag nachhaltige Bemühungen der Bundesregierung, der Industrie der Bundesrepublik Deutschland einen gleichberechtigten Zugang zu den Ressourcenaktivitäten in der Antarktis offenzuhalten.

Der deutschen Verhandlungsdelegation sollte auf dieser Basis eine klare inhaltliche Konzeption vorgegeben werden, die im Rahmen der Verhandlungen und der bilateralen Gespräche umzusetzen ist. Im Vordergrund dieser Konzeption sollte jedoch die Forderung stehen, daß der Regimeentwurf nicht nur den Zugang zu Rohstoffaktivitäten in der Antarktis regelt, sondern zugleich einen wirksamen Schutz der antarktischen Umwelt vorsieht. Der Antarktisvertrag enthält hierüber bisher keine Regelungen. Daher müssen entsprechende Regelungen in das Regime über die mineralischen Ressourcen der Antarktis einfließen. Angesichts der Tatsache, daß die Probleme des Umweltschutzes in den bisherigen Verhandlungen von erheblicher Bedeutung waren und ein Katalog von strengen Umweltprinzipien erstellt wurde, deren Einhaltung zwingende Voraussetzung für jede Ressourcenaktivität sein soll, fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, die laufenden Verhandlungen engagiert voranzutreiben und zum Abschluß zu bringen.

Bonn, den 20. April 1988

Der Ausschuß für Wirtschaft

Dr. Unland	**Dr. Sprung**
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Dr. Sprung

I.

Die Vorlage wurde durch die Unterrichtung über die gemäß § 80 Abs. 3 und § 93 der Geschäftsordnung an die Ausschüsse überwiesenen Vorlagen in Drucksache 11/1104 Nr. 1.4 vom 5. November 1987 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Wirtschaft und zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuß, den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, den Ausschuß für Forschung und Technologie und an den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit überwiesen.

II.

Die Entschließung enthält vor allem vier Forderungen:

1. Der Antarktisvertrag von 1959 soll nicht durch eine UN-Regelung ersetzt werden. Die EG-Mitgliedstaaten, die dem Vertrag noch nicht angehören, sollten ihm beitreten. Außerdem sollen sich die EG-Mitgliedstaaten dafür einsetzen, daß ein Beitritt der EG insgesamt möglich werde. Bei allen Forschungsvorhaben solle eng zusammengearbeitet werden, und vor der Aufnahme von Aktivitäten sollten Umweltverträglichkeitsstudien erstellt werden.

2. Die Fisch- und Krillbestände des antarktischen Meeres seien durch übermäßige Ausbeutung gefährdet. Die bisherige Arbeit im Rahmen des Übereinkommens zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis von 1980 müsse zumindest bis September 1986 als völlig unzureichend angesehen werden. Die EG und ihre Mitgliedstaaten müßten sich für eine stärkere Wirksamkeit dieser Arbeit einsetzen.

3. Das Walfangverbot entsprechend dem Internationalen Übereinkommen zur Regelung des Walfangs von 1949 müsse strikt eingehalten und nicht durch Walfang „zu wissenschaftlichen Zwecken" unterlaufen werden.

4. Zu dem geplanten Übereinkommen über die mineralischen Ressourcen der Antarktis wird befürchtet, daß jede Erkundung oder Förderung von Bodenschätzen schädliche Auswirkungen auf die Umwelt der Antarktis hätte. Dennoch werden die Verhandlungen unterstützt, um eine unkontrollierte Erkundung und Förderung von Bodenschätzen zu verhindern. Allerdings müßten ausreichende Sicherheitsmaßnahmen für den Umweltschutz im Abkommen vorgesehen werden. Erforderlich sei eine Beobachterrolle der EG-Kommission bei den Verhandlungen und eine Mitgliedschaft der EG insgesamt bei diesem Übereinkommen.

III.

Die Bundesregierung vertritt hierzu folgende Stellungnahme:

Zu 1.

Der Antarktisvertrag hat sich bewährt. Ein UN-System wäre ineffizient. Es bedürfte einer Änderung des Vertrages, um die Voraussetzungen für einen EG-Beitritt zu schaffen. Dabei könnte das jetzige Gleichgewicht gefährdet werden.

Zu 2.

Die Arbeit im Rahmen des Übereinkommens zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis ist von den unterschiedlichen Interessen der Fischereistaaten — vor allem der Sowjetunion und Japans — einerseits und der Nicht-Fischereistaaten andererseits gekennzeichnet. Die Beschlußfassung über geeignete Erhaltungsmaßnahmen erfordert demgegenüber einen Konsens. Auf der Jahrestagung im Oktober/November 1987 habe erstmals für einen wichtigen Bestand eine höchstzulässige Fangmenge beschlossen werden können. Diese sei verbunden mit effektiven Fangmeldevorschriften. Außerdem seien weitreichende Bestimmungen für ein System umfassender gegenseitiger Fangkontrollen festgelegt worden.

Zu 3.

Die Bundesregierung habe den Beschluß über ein Fangmoratorium voll mitgetragen und setze sich für eine strikte Einhaltung sowie für strenge Kriterien für den „Walfang zu wissenschaftlichen Zwecken" ein.

Zu 4.

Die Konsultativstaaten des Antarktisvertrages hätten das Thema der mineralischen Ressourcen erst Anfang der siebziger Jahre informell angesprochen. Erst später sei es zu einem offiziellen Thema der Konsultativtagungen geworden.

1981 sei ein Beschluß über die Aufnahme von Verhandlungen über ein Regime für die mineralischen Ressourcen der Antarktis im Rahmen eines Sonderkonsultativtreffens gefaßt worden. Ziel der Verhandlungen, deren Abschluß für den 2. Juni 1988 vorgesehen ist, ist es, einen Rechtsrahmen für die Aufsuchung und Gewinnung von mineralischen Ressourcen in der Antarktis zu schaffen, um unkontrollierte Aktivitäten

zu verhindern und einen wirksamen Schutz der antarktischen Umwelt zu gewährleisten.

Zur Erreichung dieses Ziels sieht der Entwurf ein zweistufiges Verfahren vor. Zunächst muß der Heimatstaat des Unternehmens die Öffnung des in Betracht kommenden Gebiets für entsprechende Aktivitäten beantragen. Von den Organen des Regimes wird dann geprüft, ob sie mit den Umweltprinzipien des Übereinkommens in Einklang stehen. Ein solcher Beschluß müßte voraussichtlich im Konsens getroffen werden. Danach können Anträge für einzelne Vorhaben in dem geöffneten Gebiet gestellt werden. Auch hierbei soll jeder Einzelantrag eingehend mit dem Schwerpunkt der Umweltverträglichkeitsprüfung einer Prüfung unterzogen werden.

Fragen der Handelspolitik seien nach dem gegenwärtigen Entwurf des Abkommens nicht berührt, so daß keine Kompetenz der EG gegeben sei. Diese Auffassung werde von allen an den Verhandlungen beteiligten EG-Mitgliedstaaten geteilt.

IV.

Der Auswärtige Ausschuß hat in seiner Sitzung am 13. Januar 1988 empfohlen, die Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen. Darüber hinaus bestand zwischen den Fraktionen im Auswärtigen Ausschuß Einvernehmen, daß auf der Basis der Entschließung auf eine Debatte im Plenum des Deutschen Bundestages hingewirkt werden solle.

Der mitberatende Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat die Unterrichtung in der Sitzung am 13. Januar 1988 einmütig zur Kenntnis genommen.

Der Ausschuß für Forschung und Technologie hat in seiner Sitzung am 13. April 1988 die Unterrichtung einstimmig zur Kenntnis genommen.

Der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat in seiner Sitzung am 2. März 1988 mehrheitlich folgende Entschließung empfohlen:

„Der Umweltausschuß sieht in der Antarktis ein einzigartiges ökologisches System, dessen Gleichgewicht nach den bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen gegenüber äußeren Einflüssen sehr empfindlich ist und daher insbesondere auch vor bergbaulichen Aktivitäten geschützt werden muß. Insoweit solche Aktivitäten nicht verhindert werden können, fordert der Ausschuß die Bundesregierung auf, bei den abschließenden Verhandlungen über eine Konvention für die mineralischen Ressourcen der Antarktis aus Gründen der Vorsorge mit Nachdruck darauf hinzuwirken, daß Aktivitäten

— nur im Einklang mit dem ganz besonderen Schutzbedürfnis der antarktischen Umwelt und ihrer Ökosysteme stattfinden dürfen,

— den generellen Wildnischarakter der Antarktis nicht beeinträchtigen dürfen und

— strikten Vorschriften unterworfen sind, die gegebenenfalls die Verantwortlichkeit für Umweltschäden und alle erforderlichen Gegenmaßnahmen lückenlos festlegen und eindeutig zuordnen, wobei die Begrenzung von Auswirkungen auf die Umwelt im Vertragswerk zu verankern ist.

Die Bundesregierung wird des weiteren aufgefordert, darauf hinzuwirken, daß

— ein obligatorisches Streitschlichtungssystem zwischen allen an bergbaulichen Aktivitäten Beteiligten — Staaten und Unternehmen — eingerichtet wird, das die Durchsetzung der Bestimmungen der Konvention sicherstellt,

— ein politischer Kontrollmechanismus dadurch vorgesehen wird, daß die Kommission als das politische Organ der Konvention den Regelungsausschuß kontrolliert.

Die Bundesregierung wird gebeten, vor Abschluß der Antarktis-Verhandlungen dem Umweltausschuß zu berichten."

V.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat die Unterrichtung durch das Europäische Parlament in seinen Sitzungen am 2. März und 20. April 1988 beraten.

Von allen Fraktionen wurde die Zielsetzung unterstützt, im Regime einen wirksamen Schutz der antarktischen Umwelt vorzusehen. Nach dem Zwei-Stufen-Verfahren vor den Aufsuchungs- und Gewinnungsverfahren sei die Prospektion genehmigungsfrei. Bohrungen seien nur bis 25 m, also als Flachbohrungen, zulässig. Die Gewinnung bedarf eines Beschlusses über die Öffnung des Gebietes. Diesem geht eine eingehende Umweltverträglichkeitsprüfung voraus. Die im Rahmenvertrag bisher nur allgemein gehaltenen Umweltkriterien bedürfen einer weiteren Ausarbeitung. Um die Auswirkungen beurteilen zu können, müssen ausreichende technische Kenntnisse vorliegen. Der wissenschaftlich-technische Ausschuß wird der Kommission jeweils einen Bericht vorlegen, die dann die politische Entscheidung trifft.

Die Mehrheit im Ausschuß sieht im Antarktis-Vertrag einen Ausgleich zwischen Staaten mit Souveränitätsansprüchen und denen, die solche Ansprüche ablehnen, sowie eine auf der Erde einzigartige Regelung freier Forschung und des Verbots der Militarisierung. Die bislang effiziente gemeinsame Verwaltung durch die Konsultativstaaten würden durch eine UN-Regelung nur geschwächt werden.

Die Mitgliedschaft der EG würde eine Änderung des Vertrages, dem bisher nur Staaten angehören können, voraussetzen. Theoretisch wäre eine solche Änderung für 1991 vorstellbar, da für diesen Zeitpunkt — 30 Jahre nach Vertragsbeginn — die Möglichkeit einer Überprüfung vorgesehen ist. Wegen der komplexen Gegensätze, die der Antarktis-Vertrag bisher erfolgreich überbrückt bzw. ausgeklammert habe, haben die Konsultativstaaten jedoch keinerlei Interesse erkennen lassen, über irgendwelche Änderungen des Vertrages zu diskutieren. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich einer Öffnung des Vertrages für internationale Organisationen mit Mitgliedern, die nicht selbst im Antarktis-Vertrag engagiert sind.

Im Übereinkommen zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis arbeiten Fischereistaaten wie die Sowjetunion und Japan mit Nicht-Fischerei- und Forschungsstaaten zusammen. Die Fischbestände der Antarktis gehören zu den wenigen Beständen außerhalb von 200-Seemeilen-Zonen. Ein Interessenausgleich ist daher oft schwierig. Andererseits scheint die Einsicht aller Vertragsparteien in die Notwendigkeit eines gut funktionierenden Bestanderhaltungssystems zu wachsen. In letzter Zeit sei erstmals für einen wichtigen Bestand eine höchst zulässige Fangmenge — verbunden mit effektiven Fangmeldevorschriften — beschlossen worden. Außerdem sind weitreichende Bestimmungen für ein System umfassender gegenseitiger Fangkontrollen festgelegt worden.

Das Moratorium zum kommerziellen Walfang, das ab 1988 weltweit angewendet wird, wurde unterstützt. Alle Bemühungen, allgemeine Kriterien für die Durchführung des „Walfangs zu wissenschaftlichen Zwecken" aufzustellen und Forschungsvorhaben, die zur Umgehung des Moratoriums führten, zu verhindern, werden voll mitgetragen.

Bei den Verhandlungen über ein Regime für die mineralischen Ressourcen der Antarktis werden die praktisch nicht auflösbaren Gegensätze zwischen Anspruchs- und Nicht-Anspruchsstaaten erkennbar. Ziel der Verhandlungen ist es, einen Rechtsrahmen für Ressourcenaktivitäten in der Antarktis zu schaffen, um unkontrollierte Aktivitäten zu verhindern und einen wirksamen Schutz der antarktischen Umwelt bei Ressourcenaktivitäten zu gewährleisten. Der Antarktis-Vertrag enthält für diesen Bereich keinerlei Regelungen. Das Übereinkommen stellt eine Vorsorgemaßnahme dar. Es soll nicht zu Ressourcenaktivitäten in der Antarktis anregen, sondern frühzeitig den notwendigen Rechtsrahmen schaffen. Angesichts der besonderen Verhältnisse in der Antarktis und der Situation auf den Rohstoffmärkten ist nicht damit zu rechnen, daß Ressourcenaktivitäten in einer überschaubaren Zukunft wirtschaftlich durchgeführt werden können. Denkbar ist allenfalls eine Erdölexploration in den off-shore-Bereichen der Antarktis, die aber frühestens im nächsten Jahrhundert stattfinden wird.

Klargestellt wurde, daß die Öffnung von Gebieten für Explorations- und Gewinnungsaktivitäten voraussichtlich im Konsens getroffen werden muß. Erst wenn ein solcher Beschluß gefaßt ist, können Anträge für einzelne Vorhaben in dem geöffneten Gebiet gestellt werden. Jeder Einzelantrag muß dann auf der Basis einer eingehenden Umweltverträglichkeitsprüfung behandelt werden. Solange keine ausreichenden Kenntnisse über die Auswirkungen von Explorations- und Gewinnungsaktivitäten auf die antarktische Umwelt vorliegen, dürfen solche Aktivitäten nicht genehmigt werden.

Von der Fraktion DIE GRÜNEN wurde geltend gemacht, daß eine „geordnete" Ausbeutung der Bodenschätze in der Antarktis nicht hingenommen werden könne. Sie führe zu einer „kontrollierten Zerstörung" des Ökosystems in der Antarktis, das heute noch weitgehend stabil sei. Durch die Ausbeutung der Bodenschätze sei eine Übernutzung zu befürchten.

Die Fraktion der SPD begrüßte die erkennbare Verhandlungslinie der Bundesregierung für die vom 2. Mai bis 2. Juni 1988 in Wellington (Neuseeland) anstehenden Verhandlungen. Sie unterstützte auch den vom Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgelegten Entschließungsantrag. An dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bemängelte sie, daß er im Zusammenhang zu stark durch den Hinweis auf die marktwirtschaftliche Nutzung geprägt sei und nicht den Umweltschutzbelangen erste Priorität einräume.

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP widersprachen dieser Darstellung mit dem Hinweis auf die Reihenfolge der Forderungen in ihrem Antrag. Die Verbindung der Forderungen nach einem wirksamen Umweltschutz dürfe jedoch nicht die Nutzung außer acht lassen, da nur in der Verbindung eine Vereinbarung zum Antarktis-Vertrag durchsetzbar sei, die die Umweltkriterien in das Regime aufnimmt. Insoweit sollte auch der Bundesregierung eine klare Verhandlungslinie für die Verhandlungen in Wellington vorgegeben werden.

Der Ausschuß empfiehlt mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag, die vorgelegte Entschließung zu fassen.

Bonn, den 20. April 1988

Dr. Sprung

Berichterstatter



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333